

Discussion on Our Commercial Bank 's Internal Control 's Defect and its Countermeasure

DANG Xi

(Law School of Xiamen University Xiamen 361005)

[Abstract] The effective internal control , which is the important component of bank 's supervisory system , is the critical instrument regulating bank 's operation and preventing bank 's risk effectively. Internal control is very inevitable for the bank 's construction to resolve its crisis and improve its competition. On the basis of inspecting our commercial bank 's internal control 's defect , author will advise some measures to improve bank 's internal control.

[Key words] commercial bank ; internal control ; risk management

论我国商业银行内部控制的弊端及其对策

党 玺

(厦门大学法学院,厦门 361005)

[摘 要]有效的内部控制是银行监管的重要组成部分,是规范银行经营行为、有效防范风险的关键。内部控制在银行建设中具有必要性,是银行应对危机、提高竞争力的重要手段。文章在考察我国商业银行内部控制弊端的基础上,参考银行内部控制失败的案例,提出具体的完善措施。

[关键词]商业银行;内部控制;风险管理

[中图分类号]DF438.1 [文献标识码]A

[文章编号]1008-8628(2007)04-0101-04

一、内部控制的概述

现代意义上的“内部控制”(internal control)一词最早产生在 20 世纪 40 年代早期,是由美国著名的审计学家蒙哥马利(Robert H. Montgomery)在其《蒙氏审计学》一书中提出的,而后内部控制逐步被重视,人们认识到内部控制是一种很好的规范企业经营行为、有效防范风险的措施。1949 年,美国注册会计师协会下属的审计程序委员会第一次对“内部控制”作出权威性的定义:“内部控制包括组织机构的涉及和企业内部采取的所有相互协调的方法和措施。这些方法和措施都用于保护企业的财产,检查会计信息的准确性,提高经营效率,推动企业坚持执行既定的管理方针。”^{[1]P86}

早期的内部控制概念比较狭小,其范畴局限在会计功能控制下的企业内部相关制度的安排。1958 年,这个审计委员会对“内部控制”作了扩张解释,并发表在会计程序第 29 号报告上,在此报告中该委员会将“内部控制”区分为“会计控制”与“管

理控制”,从而扩大内部控制的内涵,使其更有适用性。随后 1972 年的第 54 号审计程序报告、1988 年的第 55 号审计程序报告均对“内部控制”作出解释,扩大其适用范围,特别是第 55 号报告最具有代表意义,反映了内部控制理论的发展。在第 55 号报告中,第一次以“内部控制结构”概念替代“内部控制制度”,将内部控制定义为:“内部控制是这样的一个整体系统,由管理者建立的,旨在以一种有序的和有效的方式进行公司的业务,确保其与管理政策和规章的一致保护资产,尽量确保记录的完整和正确性”。1995 年,这些报告的基本原则被美国注册会计师协会会计标准部的第 78 号会计标准报告所采纳并特别强调,该报告认为上述提到的这些报告被广泛地接受,成为美国企业建立合理的内部控制结构所需要的,并预言会有越来越多的企业承认并采纳这些报告。随着社会经济的发展,企业管理理念的进步,内部控制理论也不断地获得发展。虽然不同机构和不同人员从不同角度出發,对内部控制作了不同的理解,但在基本概念上大多取得比较一致的认识。内部控制实质上是企业的一种自律行为,为了完成既定的目标,所制定并执行的一系列内部控制与管理制度的活动。企业内部控制应当是一种动态的过程,除了制定一些基本的内部控制与管理制度的之外,关键是如何采用相关的措施和方法来执行这些制度与规章,并达到既定的企业目标,它贯穿在企业经营的各个环节和各个方面,与

[收稿日期]2007-04-23

企业经营紧密相关。

二、建立内部控制的重要性

内部控制是银行监管的重要组成部分,是规范银行经营行为、有效防范风险的关键,也是衡量银行经营管理水平高低的重要标志。^[2]鉴于银行在国民经济中的核心地位,为了防范银行风险,各国金融监管部门无不重视银行的监管工作,出台众多的法律法规,构成严密的金融监管网络,但金融危机仍然时有发生,银行丑闻不断被揭露。80年代末90年代初,国际银行业相继出现国际商业信贷银行、巴林银行、大和银行等一系列银行危机,据事后分析发现内部控制的缺位、不到位、越位是导致风险发生并蔓延的主要原因。弱的或者没有效率的内控机制导致大多数银行亏损,并致使世界范围内其他银行经营失败。这些案例表明,通过有效的内部控制机制,银行可以在损失发生之前发现或者阻止损失。因此,有效的内部控制体系是银行管理活动的关键,也是银行安全和稳健运行的基础。

内部控制制度也是银行应对危机,提高竞争力的重要手段,通过建立和健全内部控制,银行能够更好地规范内部行为,及时发现和处理暴露出来的问题,并采取有力措施将问题消灭在萌芽状态,这在很大程度上纠正了银行发展的错误方向,指导着银行适时地调整经营策略。我国商业银行更应当注重自身内部控制制度的建设,认识到内部控制建设在银行经营和管理中的重要性,通过建立和完善内部控制,及时地发现并处理存在的问题,以一种安全、审慎而可控的行为方式确保银行实现其经营管理目标。

三、我国商业银行内部控制存在的弊端

近年来我国对商业银行进行了大幅度的改革,着重提高其经营管理水平和风险管理水平,从而增强商业银行整体竞争力,这些改革尽管取得了不小的成效,但仍然存在不少弊端,主要体现在缺乏对内部控制的正确认识、内部控制制度形成虚设、内控制度的执行力不大等方面。这些弊端的存在极大地影响我国商业银行经营管理水平和风险管理水平的提高,妨碍银行竞争力的提升。

(一)对内部控制认识不足,缺乏一种“控制文化”

我国商业银行的相当一部分员工,包括一些高层管理人员,没有真正地认识到内部控制在银行中的重要性,尽管也按照规定建立起内部控制制度,但从来没有将内部控制当成一种防范银行风险、化解银行危机的有效手段,内部控制在更多的时候成为应付上级检查,装点门面的“摆设”。个别高层管理人员任意地将自己的意志凌驾于内部控制制度之上,为了自己短期政绩甚至为了满足某些个人私欲,将规章制度抛在脑后,经营高风险业务,

加大了银行风险。而其他员工因为缺少相应的激励机制和约束机制,也不会被内部控制制度所限制,从事各种违反规章的行为。这样一来,内部控制机制没有发挥应有的作用,其发现和防范风险的机制失灵,导致整个银行蕴藏着巨大的经营管理风险,一旦某个环节出现问题,将会产生多米诺骨牌效应,引起连锁反映。

内部控制文化在银行的经营管理中发挥着巨大的潜移默化的作用,通过建立强大的内部控制文化,那些导致银行发生重大损失的大量内部控制失灵的情况就可以大为减少或者避免。董事会在银行内部控制文化建设方面起着关键性的作用,高层管理人员对控制文化建设也有一定的责任。董事和高级管理人员必须以自己的语言和行为向员工强调内部控制的重要性,不断地灌输内部控制思想,并完善相关规章制度,在内部构建一个完备的控制机制。目前我们商业银行缺乏这种内部控制文化,无论是高层管理人员还是一般员工都没有认识在内部控制的重要性,各项业务活动也不能严格按照内部控制要求行事,缺乏内部控制文化将会致使银行职员更多地考虑短期效益,而忽视银行风险防范和长期目标。

(二)内部控制执行不力,缺乏必要的责任划分

仅仅建立内部控制制度还远远不够的,有效发挥内部控制作用,关键在于内部控制的有力执行。银行董事会常常会因为自己的奖励行为而可能导致银行内部控制文化的弱化,只要管理层能够增加银行利润,即使没有很好地执行内部控制制度,也会得到董事会的赏识与奖励。这会向管理层和一般员工发出错误的信号,只要能提高银行利润,即使采取明显违反内部控制的行为也是可以原谅的。银行上上下下的员工都会为了利润而从事高风险的业务项目,根本忽视甚至有意践踏既有的内部控制制度,内部控制在银行内部成为次要目标。我国商业银行高层人员和信贷业务员工缺乏内部控制意识,内部控制执行不力,为了能够在短期内增加本银行的利润而不会过多地考虑相关项目的发展前景和风险程度。近年来,暴露出的江苏铁本案、内蒙古新丰电厂案等充分说明了我国商业银行内部控制执行情况不容乐观,很多银行内部控制制度形同虚设,因此银行内部控制建设亟待进一步提高。

内部控制执行不力,主要是由于责任划分不清,处罚力度不大导致的。一些存在内部控制问题的银行,尽管也建立了内部控制的组织结构,但各个部门和职员的责任却没有明确界定。结果是,银行的内部分歧没能直接报告给任何一个高层管理人员。这意味着没有一个高层管理人员能控制本

应当给予足够重视的不当行为、财务或者其他情况的执行,也不能对业务活动及其利润创造出广泛地理解。在一些案例中,一个职员监管着交易业务的前台和后台工作。这使得该职员既能够控制初级业务又负责相关账目的保存工作。赋予职员利益相冲突的责任,将会致使该职员有能力出于个人目的或者为了隐藏损失而控制财务数据。

(三) 风险的认识与评估水平落后,没有建立动态评价机制

银行本身是经营风险业务的行业,风险的认识与评估是其业务活动的中心,银行开展的所有业务活动都涉及到风险的认识与评估工作,其水平的高低直接决定着银行经营状况和竞争力。随着银行经营业务的逐步放开,经营范围越来越广,新的业务项目风险的评估工作越来越困难,特别当银行跨业经营,开发交叉金融产品的时候表现得尤为突出。我国商业银行的风险认识与评估水平落后,传统的信贷项目的评估手段在金融创新和复杂的金融产品上发挥的作用越来越有限。如果不能改进评估手段,提高评估标准,那么就无法应对日益加剧的市场竞争。

建立动态的风险评价机制,紧跟金融创新的发展,不断提高评估水平是银行防范和控制风险的关键。不当的风险认识与评估机制已经引起了一些银行内部控制问题的出现,并导致相应损失。在一些案例中,潜在的同某些贷款、投资和衍生产品工具等相关的高盈利业务领域将管理层从全面评估相关业务风险和将足够的资源投放到对风险暴露进行持续性管理和评价中吸引过来。当管理层没有随着银行运行环境的改变而更新其风险评估程序,损失必将会发生。于是,要么专心从事传统业务领域,不更新风险认识与评估手段,从而较少损失,要么尽快更新评估手段,完善风险认识与评估制度,从而获得新的利润来源。

(四) 信息沟通渠道不畅,缺乏对风险的敏感性与警惕性

银行内部控制没有建立有效的信息沟通渠道,并强调信息收集与传递的重要性,这将会导致银行对风险缺乏必要的敏感性与警惕性。现代银行已经越来越国际化,经营项目越来越多元化,信息的收集与传递可能会面临着新的挑战。银行管理链条的拉长在一定程度上增加了信息收集与传递的难度,延长了信息传递的时间,信息披露不及时、不充分、不合理的问题会越来越严重,这就极大地影响到决策层对风险的应变力和控制力。银行内部信息的不可靠和内部信息交流的失效致使一些银行产生损失。财务信息在内部错误的报告;来自外部环境不正确数据的使用;小额、高风险的业务没有管理报告中反映,都会误导管理层对风险的判

断并导致可能作出错误的决定。

我国一些商业银行行政色彩浓厚,没有建立一个信息交流平台,内部缺乏有效的沟通渠道。银行管理层没有通过各种途径如电子邮件、定期会谈、热线电话等形式,就相关岗位的职责、内部控制的执行、相关政策、业务风险等情况同职员进行交流,也没有一个自下而上的交流通道提供给员工以便其及时汇报发现的风险,银行管理层因此也就不能及时地发现风险并采取相关的应对措施,很多银行风险被掩盖并沉淀下来,成为未来银行危机的“定时炸弹”。

四、完善措施

面对越来越激烈的市场竞争,我国商业银行只有不断地深化改革,加强内部控制的建设,苦练“内部基本功”才能从根本上提高自身实力,控制和管理银行风险。针对目前我国商业银行内部控制存在的问题,应当从以下几个方面具体完善:

(一) 提高对内部控制的认识,形成良好的内部控制文化

董事会和高级管理层应当提高对内部控制的认识,在营造良好的内部控制文化上起着关键性作用。首先,董事和高层管理人员必须以自己的语言和行为时刻地向内部职员强调内部控制的重要性,并在银行内部形成一种内部控制文化,使得内部控制观念深入人心;其次,要建立相关的内部控制制度和规章,严格界定不同岗位和不同人员的责任。内部控制文化的形成必须要有制度作为保障,银行必须建立内部审计制度、责任分类制度、重大风险汇报制度、责任追究制度等,并做到“定岗定员,明确职责”,有效地阻止各项违法、违规、违章事项发生;最后,确保员工认识到只有建立内部控制制度,并严格执行内部控制才能防范和化解银行风险,才能提高银行管理水平,才能真正增强银行的竞争力。

(二) 严格执行内部控制,明确责任划分

一些经营失败的银行案例表明,仅仅建立内部控制制度是远远不够的,只有严格执行内部控制,明确划分责任,才能把内部控制真正落到实处。董事会必须对高层管理人员进行严格的监督,督促他们严格按照内部控制规章行事。对高层管理人员的考评,不能仅仅建立在短期效益上,更应当考察高层管理人员是否真正按照内部控制制度行事,经营管理是否符合银行长期的经营目标,银行风险的控制是否在内部控制所容忍的范围。董事会不能释放错误的信号,而是以一种严格执法的姿态表明,任何职员尤其是高层管理人员即使在短期内提高银行业绩,只要违反内部控制的规定,也一样受到处罚。

高层管理人员在经营管理中,首先,推行内部

工作的目标管理,严格按照内部控制的要求,制定规范的岗位责任制度,严格规定操作流程和合理的工作标准。每一位职员必须清楚地认识到自己的岗位要求和自己的责任所在,特别是对从事高风险业务的职员,要建立“防火墙”,从各个方面防范风险的发生与传递。其次,按照各个岗位的要求,明确工作的任务,建立内部监督和制约机制。不同部门之间应当是相互联系、相互制约的关系,以信贷部门为例,要明确“贷前调查、贷时审查、贷后监督”的原则,严格区分贷款调查、贷款审查和贷款稽查等业务,分别由不同的职员处理,合理地防范信贷风险。最后,对于不同岗位和不同职员要定期或不定期轮岗、轮换和进行必要的岗位培训。

(三) 不断提高风险的认识和评估水平,建立动态的评估机制

银行本身是经营风险的行业,能不能很好地认识和评估风险,从而进行合理的风险经营将决定着银行经营的成败。金融自由化和金融创新对风险的认识与评估水平提出更高的要求,传统的评估手段已经被逐渐淘汰,特别是银行从事交叉义务、衍生产品投资业务时候,只有利用综合和持续评估手段才会揭示银行风险。

银行管理层必须改变风险的认识和评估的思路,采取多种风险监督手段,从以往的事后监督到现在的事前、事中、事后监督,从以往的零碎的、静态的、被动的评估到现在的系统的、动态的、主动的评估,从以往的重视制度建设到现在的制度建设和制度执行并重。在风险监督上,采用相应的电子信息技术,建立强大的客户信息数据库,完善信用评估体系建设,根据客户的经营能力、信用状况、资本实力、项目发展前景等确定客户的信用等级,以此确定贷款类型、贷款额度、贷款期限等,对客户实行综合授信,以利于商业银行全面考察和控制风险。

(四) 搭建信息交流平台,拓展信息交流通道

董事会和管理层有责任完善信息收集与评价体系,搭建信息交流平台,并强化信息披露制度。经营管理决策离不开及时、充分、有效的信息,应当适应形势发展的需要,不断提高信息收集技术,建立科学的信息评价体系,对收集而来的信息进行科学的处理,确保信息的真实性、充分性、完整性,为银行经营决策、业务操作复核和稽核部门的稽核工作提供坚实的基础。董事和高层管理人员也应当建立信息交流通道,采用多种交流手段,将银行的政策、各项规章制度、经营管理目标等信息充分地提供给银行职员,并就他们的责任、控制任务或公布的政策同职员进行及时沟通,以确保银行有序经营。要完善信息反馈和督办制度,保障任何有关银行经营管理和风险的信息能够及时地通过信息通道逐级或者在紧急的情况下直接反映到高级管理人员或者董事那里,以便高级管理人员或者董事及时发现问题,并纠正不当行为。

内部会计和内部审计具体负责内部控制的实施,必须加强这些人员的培训,使他们熟悉银行业务情况,尤其对新兴金融产品和金融交易有很深了解,并获得必要的知识和经验,以便能够胜任工作。同时确保内部会计和内部审计的独立性,给予他们必要的权力和信息交流途径,以便他们及时、全面、充分地获取银行经营信息,并对重要业务作出全面的审核。银行董事会和高层管理人员必须建立一个内部信息交流平台,保障内部会计和内部审计能够以一种私人或者非正式的方式将风险的提示和报告尽快地提交上来。

[参考文献]

[1] Lawrence B. Sawyer, Sawyer's Internal Auditing, the Institute of Internal Auditors, 1998.

[2] 崔峰,金香兰. 商业银行内部控制中存在的问题及对策[J]. 延边党校学报, 2006, 21(31).

[责任编辑:炫 蓉]

(上接第 78 页)

管理部门对停放在小区的车辆只收费不管理;有的车辆停放场所出具的停车发票不注明时间和车号等。要解决这类问题,车辆停放场所必须认识到车辆停放是重大的民事法律行为,一旦产生问题,停车场所将承担巨额赔偿责任,为此必须规范管理,谨慎履行保管职责。

(五) 提高当事人的法律意识,以明确细致的合同约定来预防法律纠纷。当事人尤其是车主在车辆停放之前应该明确停车场所的性质,即是否构成保管合同,尤其是在消费场所、物业管理等场所停车时必须明确双方是否具有保管合同的合意。当事人尤其是车主在车辆停放过程中应该索取相关保管凭证,在一些取车时交费的停车场所要索取停

车证明等,停车场所在出具保管费用票据时应载明停车时间和车号等基本内容,以免发生车辆丢失或毁损案件后没有基本证据来承担举证责任。

[参考文献]

[1] 魏振瀛. 民法[M]. 北京大学出版社、高等教育出版社, 2000, 9.

[2] 成都高新技术产业开发区法院(2003)高新民一初字第 49 号民事判决书[M].

[3] 王珏,崔纪元. 浅析车辆保管合同的认定及纠纷处理意见[DB/OL]. 中国法院网, 2003-10-22.

[4] 胡建萍,龚成,谌辉,等. 机动车丢失索赔案若干法律问题研究[DB/OL]. 中国法院网, 2003-03-04.

[5] 乔艳. 停放车辆丢失毁损的赔偿责任[DB/OL]. 中国法院网, 2003-07-23.

[责任编辑:吴宛芝]